



Научная статья

УДК 34

<https://doi.org/10.24412/2073-0454-2024-5-30-38>

EDN: <https://elibrary.ru/bxuawt>

NIJON: 2003-0059-5/24-138

MOSURED: 77/27-003-2024-05-337

Органы исполнительные власти: теоретико-правовой анализ дискреционных полномочий и их реализация

Карим Кадырович Гасанов¹, Наталья Николаевна Паук²

¹ Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, Москва, Россия

² Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург, Россия, tasha-bush@yandex.ru,
ORCID: 0000-0002-6959-1481

Аннотация. Рассматриваются дискреционные полномочия. Это тема, которая заставляет задуматься об общем стиле административно-правового регулирования и касается не только вопросов деятельности собственно исполнительной власти, административных органов, но и законодательства, которое регулирует административные отношения. Российская наука административного права до сих пор надлежащим образом не ответила на три центральных вопроса: 1) в чем сущность административной дискреции? 2) каково ее предназначение? 3) как она реализуется в правоприменительной практике? Это обстоятельство не содействует выработке качественных законодательных решений по приведению данного усмотрения к высоким стандартам правового, демократического российского государства.

Проводится комплексный теоретико-правовой анализ дискреционных полномочий органов исполнительной власти России (их должностных лиц) и их реализации в правотворческой и правоприменительной сфере деятельности; выяснению особенностей их правового регулирования.

В целях решения поставленных задач, с учетом особенностей объекта и предмета научного исследования, использовались совокупность философско-мировоззренческих, общенаучных и специальных методов научного познания: а) диалектический метод; б) метод системного анализа; в) структурно-логический метод; г) сравнительно-правовой метод; д) логические методы; е) функциональный метод; ж) метод обобщения.

Проанализировано явление административного усмотрения. Определены понятия, признаки и содержание дискреционных полномочий органов исполнительной власти (должностных лиц) как особая часть властных полномочий, входящих в содержание их компетенции. Исследованы вопросы правового обеспечения организации и деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц) как субъектов реализации дискреционных полномочий. Охарактеризованы формы наружного выражения содержания дискреционной деятельности и правовые гарантии ее воплощения. Нарботаны научно-обоснованные выводы, предложения и рекомендации по усовершенствованию правового регулирования института дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц). Отмечается, что наличествует основательная необходимость в увеличении качества применения административных усмотрений, в том числе при помощи коллективов и отдельных ученых путем разработки современных комплексных научных исследований по вопросам более качественной реализации дискреционных полномочий органами исполнительной власти (их должностными лицами).

Ключевые слова: административное право, органы исполнительной власти, должностные лица, субъект властных полномочий, правотворческая деятельность, правоприменительная деятельность, административное усмотрение, дискреционные полномочия, принципы дискреционных полномочий, формы реализации дискреционных полномочий, гарантии реализации дискреционных полномочий

Для цитирования: Гасанов К. К., Паук Н. Н. Органы исполнительные власти: теоретико-правовой анализ дискреционных полномочий и их реализация // Вестник Московского университета МВД России. 2024. № 5. С. 30–38. <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2024-5-30-38>. EDN: BXUAWT.

Original article

Executive bodies: theoretical and legal analysis of discretionary powers and their implementation

Karim K. Gasanov¹, Natalya N. Pauk²

¹ Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Moscow, Russia

² Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Saint-Petersburg, Russia,
tasha-bush@yandex.ru, ORCID: 0000-0002-6959-1481

Abstract. Discretionary powers are considered. This is a topic that makes us think about the general style of administrative-legal regulation and concerns not only the issues of the activity of the executive power proper, administrative bodies, but also the legislation that regulates administrative relations. Russian science of administrative law has not yet properly answered three central questions: 1) what is the essence of administrative discretion? 2) what is its purpose? 3) how it is realized in law enforcement practice? This circumstance does not contribute to the development of quality legislative solutions to bring this discretion to the high standards of a legal, democratic Russian state.

A comprehensive theoretical and legal analysis of the discretionary powers of the executive authorities of Russia (their officials) and their implementation in the law-making and law enforcement sphere of activity is carried out, clarifying the specifics of their legal regulation.

© Гасанов К. К., Паук Н. Н., 2024



In order to solve the tasks set, taking into account the peculiarities of the object and subject of scientific research, a set of philosophical, philosophical, general scientific and special methods of scientific cognition were used: a) dialectical method; b) method of system analysis; c) structural and logical method; d) comparative legal method; e) logical methods; f) functional method; g) the method of generalization.

The phenomenon of administrative discretion is analyzed. The concepts, signs and content of discretionary powers of executive authorities (officials) are defined as a special part of the powers included in the content of their competence. The issues of legal support for the organization and activities of executive authorities (their officials) are investigated as subjects of the exercise of discretionary powers. The forms of external expression of the content of discretionary activity and legal guarantees of its implementation are characterized. Scientifically based conclusions, proposals and recommendations have been developed to improve the legal regulation of the institute of discretionary powers of executive authorities (their officials). It is noted that there is a fundamental need to increase the quality of the application of administrative discretion, including with the help of collectives and individual scientists by developing modern comprehensive scientific research on the issues of better implementation of discretionary powers by executive authorities (their officials).

Keywords: administrative law, executive authorities, officials, subject of authority, law-making activity, law enforcement activity, administrative discretion, discretionary powers, principles of discretionary powers, forms of implementation of discretionary powers, guarantees of implementation of discretionary powers

For citation: Gasanov K. K., Pauk N. N. Executive bodies: theoretical and legal analysis of discretionary powers and their implementation. Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024;(5):30–38. (In Russ.). <https://doi.org/10.24412/2073-0454-2024-5-30-38>. EDN: BXUAWT.

Проблема *дискреционных полномочий* (от франц. *«discrétionnaire»* — зависящий от личного усмотрения) носит комплексный междисциплинарный характер. В современных условиях проведения активных государственно-правовых преобразований, поиска оптимальных моделей взаимодействия государства и общества актуализируются вопросы создания эффективной системы исполнительной власти, которая учитывает идеи и требования Конституции Российской Федерации и основывается на демократических началах.

Обеспечение прав и свобод человека как высшей социальной ценности является тем вектором, который будет способствовать оптимизации взаимоотношений между органами исполнительной власти, физическими и юридическими лицами и станет одним из стержней укрепления правового государства и демократического общества. Именно в различных правовых отношениях органы исполнительной власти и их должностные лица реализуют определенные нормативно-правовыми актами дискреционные полномочия, которые дают возможность применения *административного усмотрения* в правотворческой и правоприменительной сферах деятельности, фактически оказывают властно-организующее влияние на соответствующие объекты управления.

Вопросы дискреционных полномочий органов публичной администрации в современных условиях до конца комплексно в теории административного права не исследованы, не обобщена и не в полной мере изучена также практика их реализации. Вместе с тем, научные изыскания этой проблематики в настоящее время особенно востребованы. Это связано: с одной стороны, с процессами демократизации зако-

нодательства, децентрализацией исполнительной власти, что приводит к расширению применения сферы усмотрения; а с другой стороны, — с последствиями многих иллюзий и ошибок, полученных в наследство от советской власти, первого десятилетия самостоятельной российской государственности, которые не могли отчасти не отразиться на функционировании права в целом и на механизме правотворчества и правоприменения субъектов властных полномочий.

Актуальность научного исследования теоретических и практических проблем дискреционных полномочий и их реализации возрастает ввиду необходимости не только научного изучения их природы и роли применения административного усмотрения в деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц), но и в: а) обозначении мест этих явлений в арсенале средств управления и правового регулирования; б) создании условий для повышения социальной значимости административного права; в) определении дальнейших шагов в совершенствовании законодательства.

Сакцентируем внимание, что в последнее время энергично ведутся научные изыскания по финальному становлению, фиксации в научном сообществе дефиниций *«дискреционные полномочия»* и *«административное усмотрение»* применительно к деятельности российских органов исполнительной власти [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12]. Вместе с тем, научное осмысление процессов, происходящих в данной области, с позиций современного правоведения и правоприменения несколько запаздывает и без надлежащего целеустремленного внимания остаются многие требующие решения проблемы. Дополним, что с достаточным основанием можно утверждать, что на-



учные исследования дискреционных полномочий, осуществляемые через призму их носителей, принципов, форм, гарантий правомерности их реализации с позиции административного права проводились в условиях современных реалий, все-таки, поверхностно, отрывчато, что определяет актуальность обращения нами к теоретическому базису дискреционных полномочий в административном праве.

Для достижения поставленных целей и решения задач, с учетом специфики объекта и предмета научной статьи, мы используем *совокупность философско-мировоззренческих, общенаучных и специальных методов научного познания*. За методологическую основу взяты положения диалектики как общего способа познания процессов и явлений, а также совокупность общенаучных и специальных методов исследования. Благодаря *диалектическому методу* удалось исследовать правовую природу и определить сущность явления усмотрения и понятия «дискреционные полномочия органов исполнительной власти (их должностных лиц)», их содержание и признаки. Используя *метод системного анализа и структурно-логический метод*, проведено объективное исследование системы органов исполнительной власти, организационно-правового механизма реализации органами исполнительной власти дискреционных полномочий. *Сравнительно-правовой метод* использован при анализе отечественной практики и опыта других дружественных государств евразийского пространства в сфере, связанной с применением дискреционных полномочий органов публичной администрации. *Логические методы* (дедукция, индукция, аналогия, синтез) применены в процессе решения всех задач научной статьи. *Функциональный метод* позволил исследовать дискреционные полномочия органов исполнительной власти (их должностных лиц) через выяснение форм их реализации как внешнего выражения и средств осуществления их функций и задач в публично-правовой сфере. *Метод обобщения* использован для формулирования заключительных положений проводимого исследования.

Путем сравнительной характеристики отметим, что усмотрение, вытекающее из свободы воли определенного субъекта, может носить: 1) абсолютный и ограниченный; 2) положительный или отрицательный характер. Уточним, что усмотрение субъектов властных полномочий носит ограниченный характер, не является «свободным» усмотрением, имеет:

1) внешние (закон); 2) внутренние (нормы морали, нравственности, правосознание) ограничители.

Полагаем, что *усмотрение органов исполнительной власти* (их должностных лиц) — это усмотрение, осуществляемое на основании и в пределах закона, соотносимое с понятием «*дискреция*» как часть и целое, реализуемое в процессе осуществляемого ими государственного управления и государственного регулирования, по своей сущности является административным усмотрением, имеющим обязательно-разрешительный характер административно-правового регулирования. Зафиксируем, что административное усмотрение выступает одним из средств выполнения возложенных на органы исполнительной власти (их должностных лиц) задач и полномочий.

Сакцентрируем внимание, что право применения административного усмотрения обусловлено полномочиями органов исполнительной власти (их должностных лиц), которые предоставляются для достижения цели, которую определил законодатель в административно-правовой норме и в соответствии с ее назначением.

Определим, что дискреционные полномочия входят в полномочия органов исполнительной власти (должностных лиц) в качестве обязательного структурного элемента компетенции органа исполнительной власти и касаются исключительно применения административного усмотрения в пределах этой компетенции. Мы являемся сторонниками того, что: а) взвешенное сочетание в дискреционном полномочии определенной степени «свободы», «выбора», «варианта поведения»; б) баланс публичного и частного интереса в осуществлении властного полномочия — это важные составляющие в деятельности органов исполнительной власти.

Практически дискреционные полномочия органов исполнительной власти реализуются в принятых ими нормативных и индивидуальных правовых актах или в конкретных действиях/бездействии (мероприятиях). При этом цель, задачи и функции органа исполнительной власти являются определяющими по форме реализации дискреционных полномочий.

К специфическим признакам дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) отнесем: а) наличие совокупности прав и обязанностей на осуществление правомерного выбора варианта поведения, где каждая альтернатива законна; б) применяются только в случаях, пре-



дусмотренных законом, и внутри закона; в) правомерный выбор варианта поведения осуществляется путем применения административного усмотрения; г) не предусматривают обязанности согласовывать свои решения (действия/бездействие) с каким-либо другим субъектом.

Содержание дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) составляют дискреционные права и обязанности (правообязанности), проявляющиеся в их нормативно закрепленной компетенции. Конкретизируем, что свобода распоряжаться нормативно регламентированными материальными и процессуальными правами и обязанностями предполагает определенную степень свободы действовать по собственному усмотрению в административных правоотношениях, ограниченных рамками административно-правовых норм.

Дадим авторское определение понятия «*дискреционные полномочия*» — это совокупность прав и обязанностей, закрепленных административным законодательством для выполнения возложенных на орган исполнительной власти или его должностное лицо функций, предоставляющих ему определенную степень свободы усмотрения оценивать ситуации, осуществлять правомерный выбор между законными альтернативами и не предусматривают обязанности согласовывать свои решения с любым другим субъектом. Целесообразным считаем необходимость его закрепления в *федеральных законах общего характера*, к примеру, в таких как:

♦ Федеральный конституционный закон от 6 декабря 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»;

♦ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

♦ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;

♦ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;

♦ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

В федеральных законах по направлению деятельности отдельных министерств, ведомств, государственных органов, к примеру, в таких как:

♦ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

♦ Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы».

В подзаконных нормативных правовых актах, к примеру, в таких как:

♦ Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

♦ приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации»;

♦ приказ Минюста России от 5 августа 2021 г. № 132 «Об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации».

Детализируем, что применение *правовых принципов* в процессе реализации дискреционных полномочий имеет два аспекта: 1) выбор принципа, релевантного в конкретной ситуации; 2) интерпретация содержания принципа. Релевантный выбор принципа права предполагает применение отобранного в результате поиска такого принципа, содержание которого полностью соответствует конкретной ситуации. В случаях, когда толкование правовой нормы или публично значимых фактов предусматривает различные (возможные) варианты действий/бездействия, следует прибегать к интерпретации, основанной на принципах административного права.

Органы исполнительной власти, реализуя дискреционные полномочия, должны учитывать требования принципов: а) верховенства права; б) законности; в) использования дискреционного полномочия в надлежащих целях; г) объективности (обоснованности); д) беспристрастности; е) равенства перед законом; ж) пропорциональности; з) разумного времени; и) применения указаний, к) здравомыслия. Предлагаем принципы применения дискреционных полномочий органов исполнительной власти России делить на: 1) фундаментальные; 2) общие; 3) специальные.

Субъектами реализации дискреционных полномочий выступают: 1) органы исполнительной власти



России высшего, окружного, регионального, местного уровней; 2) их должностные лица, в том числе руководители (руководящий состав); структурные подразделения органов исполнительной власти, осуществляющие властные управленческие функции.

Определяющими в характеристике субъектов реализации дискреционных полномочий являются: а) содержание полномочий; б) особенности компетенционных связей с другими органами; в) степень непосредственного участия в осуществлении управленческой деятельности, а обусловленная правовыми нормами возможность применения административного усмотрения выбора оптимального варианта поведения при принятии решений (совершении действий/бездействия) или предполагаемого последствия применения административно-правовой нормы является основным признаком, их идентифицирующим. Объем дискреционных полномочий органов исполнительной власти зависит от их компетенции и административно-правового статуса в системе органов исполнительной власти.

На основании проведенного анализа нами замечено, что классически к основным правовым формам реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) относятся: 1) принятие нормативных и индивидуальных правовых актов; 2) совершение иных юридически значимых действий (конклюдентные акты действия/бездействия), заключение административных договоров.

Особенностями специальных гарантий правомерности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (должностных лиц), предлагается считать: а) нормативное закрепление компетенции органов исполнительной власти и их должностных лиц; б) принципы применения дискреционных полномочий; в) законодательное установление и соблюдение процедуры принятия нормативных и индивидуальных актов, учитывающих применение административного усмотрения; г) контроль за реализацией дискреционных возможностей.

Изучая полномочия как средства правового ограничения свободы органов исполнительной власти (их должностных лиц) при применении административного усмотрения, обеспечивающие недопустимость правового произвола в правотворческой и правоприменительной деятельности, мы выяснили, что к таким средствам относятся: 1) юридико-технические границы (при создании правовых норм); 2) материально-

правовые (нормативные, организационные и доктринальные) границы; 3) процедурно-правовые границы.

Предлагаем в компетенционных законах, кроме целей, задач, функций, полномочий, сроков, четко определять дискреционные полномочия органов исполнительной власти (их должностных лиц), предусматривающие возможность применения административного усмотрения, пределы реализации которых могут уточняться бланкетно нормами других нормативных правовых актов, а также принципы применения дискреционных полномочий, с раскрытием их правореализационного значения.

Особый смысл в нормативном правовом регулировании дискреционных полномочий органов публичной администрации в сфере защиты прав, свобод и законных интересов частных лиц играет институт уполномоченного по правам (омбудсмена) как средство контроля за деятельностью органов публичной администрации и защиты от их незаконных действий/бездействия (произвола).

Важным аспектом эволюции публично-правовой сферы в России выступает комплексный пересмотр правовой основы института дискреционных полномочий, прежде всего, основных принципов, гарантий, в которых должны найти свое отражение современные евразийские демократические ценности. Нами отмечается, что изучение и внедрение в национальное законодательство положительного опыта правового регулирования реализации дискреционных полномочий развитых дружественных зарубежных государств является необходимым условием максимальной интеграции России, прежде всего, в евразийское пространство, что позволит повысить уровень защиты прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в отношениях с органами исполнительной власти (их должностными лицами).

В выводах статьи сформулируем наиболее существенные результаты и положения научного исследования, приведем теоретические обобщения, которые заключаются в комплексном исследовании правовой природы дискреционных полномочий органов исполнительной власти России и их реализации в правотворческой и правоприменительной сферах деятельности с учетом положительного опыта. Согласно задачам исследования, предложен ряд выводов, в частности.

1. Реализация предусмотренных Конституцией России и законами России властных полномочий органами исполнительной власти (их должностными



лицами) невозможна без применения усмотрения или дискреции (сущность которого выражена через категории «свобода» и «выбор»), обусловленные объективными и субъективными причинами, они «пропитаны» принципом законности, выступают самостоятельным и важным элементом государственного управления (регулирования).

Усмотрение имеет место, когда предписания административно-правовых норм не устанавливают конкретный вариант действий/бездействия, но наделяют орган исполнительной власти определенной степенью свободы (возможностью) при осуществлении исполнительно-распорядительной (управленческой) деятельности выбирать наиболее эффективное, целесообразное решение или совершать соответствующие деяния.

Усмотрение, как определенный процесс и результат выбора органом исполнительной власти варианта поведения (решения (действия/бездействия), носит субъективный, интеллектуально-логико-волевой характер. В широком смысле он содержит различные характеристики, которые вытекают из свободы воли применяющего его субъекта, поэтому данный процесс может быть абсолютным и ограниченным, положительным или отрицательным.

Усмотрение органов исполнительной власти (их должностных лиц) — это административное усмотрение, которое вытекает из норм права прямо или косвенно и предоставляет им возможность, оценивая фактические обстоятельства, осуществлять в пределах компетенции (полномочий) мотивированный правомерный выбор законных альтернатив, установленных административно-правовыми нормами. Он выражается в принятии правовых актов управления, совершении других юридически значимых действий, оценке фактических обстоятельств, определении прав и обязанностей, объема и характера устанавливаемых мер и обусловлен субъективными качествами личности: а) правосознание; б) нравственность; в) психологические черты; г) опыт; д) уровень и качество знаний; е) мотивация; ж) ценностная ориентация; з) эмоциональный и интеллектуальный потенциал, имеющий единичный, конкретный, субъективный, произвольный, непредсказуемый, стихийный, неопределенный и неустойчивый характер.

2. Понятие «дискреционные полномочия» и «административное усмотрение» взаимосвязаны и являются неразрывным объективно-субъективным опо-

средованием одного явления — *дискреции*, присущего органам исполнительной власти и их должностным лицам. Дискреционные полномочия являются составной частью полномочий и обязательным структурным элементом компетенции органа исполнительной власти (должностного лица) по применению административного усмотрения.

Содержание дискреционных возможностей составляют дискреционные права и обязанности. Право органа исполнительной власти (должностного лица) дискреционно, когда предусматривает определенную степень свободы, действовать по собственному усмотрению, ограниченному рамками административно-правовых норм (при реализации дискреционных полномочий выход за рамки норм административного права недопустим, так как является нарушением правовых предписаний). Это возможность самостоятельно, активно, инициативно, творчески реализовывать властные полномочия в административном правоотношении путем применения административного усмотрения на основе и в пределах установленных, санкционированных и ратифицированных государством норм. Дискреционная обязанность органа исполнительной власти (должностного лица) — объективно необходимое поведение осуществить правомерный выбор между законными альтернативами без согласования своих решений (действий/бездействия) с любым другим субъектом.

3. В процессе практической реализации дискреционные полномочия находятся под регулирующим влиянием норм административного права, олицетворяются в виде определенных нормами дискреционных прав и обязанностей органов исполнительной власти (их должностных лиц) по применению административного усмотрения при принятии юридически обязательных нормативных и индивидуальных правовых актов, или при совершении конкретных деяний.

При всей очевидной необходимости и важности правового регулирования административных правоотношений, осуществление дискреционных полномочий в основном связано с элементами творчества, имеющего как рациональный, так и эмоциональный характер (интуиция, риск), который иногда не может поддаваться правовому регулированию. В этой связи акцентируется внимание на необходимости разработки, (с привлечением общественности) обсуждения и принятия законодательными органами власти общероссийского федерального закона «О дискрецион-



ных полномочиях органов исполнительной власти». Целесообразно официальное определение понятия «дискреционные полномочия» и законодательное установление границ таких полномочий (компетенция органа или должностного лица, цель, баланс публичных и частных интересов), за рамки которых не может выходить должностное лицо при совершении им дискреционного действия/бездействия.

4. В практической реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) важнейшая роль принадлежит системе принципов их применения. Важнейшими принципами применения дискреционных полномочий являются фундаментальные, общие и специальные.

Определяющее значение для института дискреционных полномочий имеют *фундаментальные принципы* верховенства права и законности, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и конкретизируются и развиваются в других нормативно-правовых актах, выступают главными стандартами в правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти (их должностных лиц). *Общими принципами* дискреционных полномочий являются: основные принципы, регулирующие осуществление дискреционных полномочий; принципы процедуры, применяемые к осуществлению дискреционных полномочий; принципы контроля за исполнением дискреционных полномочий. *Специальными принципами* реализации дискреционных полномочий предлагается считать принципы здравого смысла и необходимости.

5. Функционально структурный механизм системы органов исполнительной власти (их должностных лиц), содержание их правосубъектности в связи с реализацией организационно-распорядительных функций с применением административного усмотрения определяет и объем их дискреционных полномочий. Компетенция и административно правовой статус в системе органов исполнительной власти ограничивает определенную степень самостоятельности этих субъектов в организационном и функциональном отношениях. Объем и содержание дискреционных прав и обязанностей характеризуют правовое положение органа исполнительной власти (должностного лица).

Необходимо дальнейшая оптимизация правового статуса, компетенции, полномочий органов исполнительной власти на высшем, окружном, субъектовом,

местном уровнях путем как формирования, так и усовершенствования соответствующей нормативной основы их деятельности. При этом предоставленные им дискреционные полномочия на соответствующем уровне и применительно к соответствующей категории служащих или сотрудников должны определяться (конкретизироваться) соответствующими подзаконными актами.

6. Формой реализации дискреционных полномочий является внешне выраженная деятельность органа исполнительной власти (должностного лица), осуществляемая в рамках его компетенции. Реализация дискреционных полномочий органов исполнительной власти (должностных лиц) обусловлена правовым характером их применения, т. е. осуществляется при наличии соответствующих оснований и необходимых процедур, что приводит к конкретным правовым последствиям. Основными признаками правовых форм являются: а) юридическая фиксация; б) правовое содержание; в) правовые последствия; г) процедурный характер обеспечения. Формы реализации дискреционных полномочий определяют пределы применения органами исполнительной власти административного усмотрения.

Форма реализации дискреционных полномочий наполнена допустимым и наиболее целесообразным и оптимальным вариантом деяния, обеспечивает качественное выполнение задач органа исполнительной власти с наименьшим расходом сил, средств и времени для осуществления возложенных на них функций.

7. Гарантии правомерности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) — правовые явления, устремленные на обеспечение законности деятельности в правотворческой и правоприменительной сферах, защиту физических и юридических лиц от неправомерной дискреционной власти.

Считаем целесообразным разделить гарантии правомерности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) на общие и специальные. *Общие гарантии* — политические, экономические, идеологические предпосылки, правовая культура и уважение права — выступают важными условиями реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти (их должностных лиц) в правовом государстве.



Систему *специальных гарантий* составляют специфические организационно-правовые средства и приемы, а также юридические институты, действие которых непосредственно направлено на достижение законности реализации дискреционных полномочий органов исполнительной власти. Нормативное закрепление компетенции органов исполнительной власти и их должностных лиц, принципы применения дискреционных полномочий, наличие четкой, законодательно определенной процедуры подготовки нормативных и индивидуальных актов, учитывающих применение административного усмотрения, контроль за реализацией дискреционных полномочий — выступают необходимыми средствами правовых ограничений определенных исполнительной властью (их должностными лицами). Их смысл заключается не только в создании юридико-технических, материально-правовых и процедурно-правовых границ реализации дискреционных полномочий, а также в строгом, неуклонном воплощении в жизнь правовых норм, начал гуманистического права — прежде всего, основных неотъемлемых прав человека, а также связанных с ними других институтов, что должно обеспечивать недопустимость правового произвола в правотворческой и правоприменительной деятельности в ходе применения административного усмотрения органами исполнительной власти (должностными лицами).

Итак, административное усмотрение как юридическое явление имеет право на существование именно при координации деятельности публичной администрации с другими субъектами административного права как по вертикали, так и по горизонтали. Такая правовая конструкция помогает органам государственной власти быть достаточно маневренными и варьировать в стереотипной реализации своих полномочий в целях модернизации служебной деятельности. Бесспорно, что прогрессивный результат от применения дискреционных полномочий является существенным условием для достижения баланса частных и публичных интересов. Трудности реализации дискреционных полномочий наблюдаются преимущественно в области осуществления административных процедур, что уменьшает прозрачность их реализации, а также содействует появлению административных препятствий за счет затребований избыточных документов вследствие срыва сроков реализации административных процедур. Поэ-

тому имеется серьезная потребность в повышении качества использования административных усмотрений, в том числе при помощи научного сообщества путем подготовки доктринальных научных изысканий по вопросам наиболее качественной реализации дискреционных полномочий органами исполнительной власти.

Список источников

1. Соловей Ю. П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2019. № 4. С. 72–99.
2. Зырянов С. М. Пределы усмотрения в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти // *Актуальные проблемы административного права и процесса*. 2017. № 4. С. 25–27.
3. Щукина Т. В. Административное усмотрение и его проявление в административных процедурах: новые трансформации в условиях цифрового государства и информационного общества // *Юридическая наука*. 2018. № 2. С. 137–141.
4. Щепало С. В., Зайцев Д. И. Административное и судебное усмотрение в российской науке: проблемы соотношения // *Вестник Томского государственного университета. Право*. 2022. № 46. С. 107–118.
5. Оносов Ю. В. Об административном усмотрении в деятельности органов исполнительной власти // *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2021. Т. 12. № 2(44). С. 176–182.
6. Ченерелли А. Геракл против Лернейской гидры, или Суд и дискреционное административное полномочие // *Журнал административного судопроизводства*. 2021. № 2. С. 29–34.
7. Чорный В. Н., Сенатова Е. В. Административное усмотрение начальника при реализации прав сотрудников уголовно-исполнительной системы // *Вестник Самарского юридического института*. 2019. № 4(35). С. 96–100.
8. Смирнова А. А. Об усмотрении в административном правотворческом процессе // *Журнал российского права*. 2017. № 8(248). С. 92–102.
9. Ярковой С. В. Административное усмотрение в правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц // *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право*. 2017. № 1(28). С. 144–152.



10. Даланов Д. С. Дискреционные полномочия сотрудников уголовно-исполнительной системы при применении мер безопасности // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. № 3(54). С. 44–49.

11. Зайцев Д. И. Административное усмотрение в цифровую эпоху // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11(99). С. 199–208.

12. Чабан Е. А. Пределы административного усмотрения (дискреции) органов исполнительной власти в процессе принятия управленческого решения: учеб. пособие. М., 2019.

References

1. Solovey Yu. P. The discretionary nature of an administrative act as a condition excluding judicial verification of its legality // Right. Journal of the Higher School of Economics. 2019. No. 4. P. 72–99.

2. Zyryanov S. M. Previous improvements in the law enforcement activities of executive authorities // Actual problems of administrative law and process 2017. No. 4. P. 25–27.

3. Shchukina T. V. Administrative improvement and its implementation in administrative procedures: new transformations in the conditions of the digital state and information society // Legal science. 2018. No. 2. P. 137–141.

4. Shchepalo S. V., Zaitsev D. I. Administrative and judicial improvement in Russian science: problems of communication // Bulletin of Tomsk State University. Right. 2022. No. 46. P. 107–118.

5. Onosov Yu. V. On administrative discretion in the activities of executive authorities // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2021. Vol. 12. No. 2(44). P. 176–182.

6. Chenerelli A. Hercules v. Lernaean Hydra, or the Court and discretionary administrative authority // Journal of Administrative Proceedings. 2021. No. 2. P. 29–34.

7. Chorny V. N., Senatova E. V. Administrative improvement of the chief in the implementation of the rights of citizens of the penal enforcement system // Bulletin of the Samara Law Institute. 2019. No. 4(35). P. 96–100.

8. Smirnova A. S. On efforts in the administrative law-making process // Journal of Russian Law. 2017. No. 8(248). P. 92–102.

9. Yarkova S. V. Administrative discretion in law enforcement activities of administrative and public bodies and their officials // Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law. 2017. No. 1(28). P. 144–152.

10. Dalanov D. S. Discretionary full-scale criminals of the penal enforcement system in the application of security measures // Bulletin of the Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 3(54). P. 44–49.

11. Zaitsev D. I. Administrative improvement in the digital age // Bulletin of the O.E. Kutafin University (MGUA). 2022. No. 11(99). P. 199–208.

12. Chaban E. A. Preliminary administrative inspection (discretion) of executive authorities in the process of making a managerial decision: text. manual. М., 2019.

Информация об авторах

К. К. Гасанов — заместитель начальника Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор;

Н. Н. Паук — заместитель начальника кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат педагогических наук.

Information about the authors

K. K. Gasanov — Deputy Head of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot', Doctor of Legal Sciences, Professor;

N. N. Pauk — Deputy Head of the Department of Administrative Activity of Internal Affairs Bodies of the Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Pedagogical Sciences.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 03.09.2024; одобрена после рецензирования 30.09.2024; принята к публикации 15.10.2024. The article was submitted 03.09.2024; approved after reviewing 30.09.2024; accepted for publication 15.10.2024.